



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## РІШЕННЯ

від 1 грудня 2015 року № 10-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року. За результатами розгляду Рахункова палата

### **ВСТАНОВИЛА:**

**1.** На виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року (далі – Державна програма) у 2008-2014 роках і за 9 міс. 2015 року використано 64,0 млрд грн, або майже 50 відс. від прогнозного обсягу коштів (128,2 млрд грн), передбачених Державною програмою, у тому числі з державного бюджету – 63,8 млрд грн, або 52,8 відс. від прогнозного обсягу (120,8 млрд грн), з місцевих бюджетів та інших джерел – 0,2 млрд грн, або 2,7 відс. від прогнозного обсягу (7,4 млрд гривень).

**2.** Протягом дії Державної програми фінансові ресурси, спрямовані у 2008-2014 роках та за 9 міс. 2015 року на виконання її завдань і заходів, використовувалися за такими напрямками: розвиток аграрного ринку - 39,5 відс. (25,3 млрд грн); професійна освіта - 27,4 відс. (17,5 млрд грн); удосконалення діючих інструментів та реформування системи управління в аграрному секторі – 17,9 відс. (11,5 млрд грн); фінансове забезпечення аграрного сектору -7,3 відс. (4,7 млрд грн); розвиток соціальної сфери та сільських територій - 4,1 відс. (2,6 млрд грн); аграрна наука, дорадництво - 3,8 відс. (2,4 млрд гривень).

**3.** Через прийняття неефективних управлінських рішень та обмежене фінансування Державної програми 6 млн грн коштів державного бюджету, спрямованих на виконання її завдань і заходів, у період 2014 року та за 9 міс. 2015 року використано з порушенням норм чинного

законодавства, неефективно – 0,8 млн грн, збитки державного бюджету становлять 752,3 млн грн, допущено відволікання 100,8 млн гривень. Крім того, існують ризики втрат державного бюджету в загальній сумі 455,8 млн гривень.

**4.** Реалізація Державної програми позитивно впливала як на розвиток виробництва, так і на забезпечення соціальної сфери. Проте невідповідність Державної програми вимогам Закону України від 18.03.2004 № 1621 «Про державні цільові програми» у частині уточнення завдань і заходів, обсягів та джерел фінансування, строків її виконання, складу виконавців та ресурсного забезпечення; приведення очікуваних результативних показників у відповідність із сучасним економічним розвитком сільського господарства та незабезпечення з боку Мінагрополітики як керівника Державної програми своєчасного розроблення і прийняття в установленому порядку актів законодавства безпосередньо вплинуло на виконання її основних завдань і заходів, досягнення очікуваних результатів та ефективність Державної програми в цілому. Зокрема:

**4.1.** Збереження сільських населених пунктів та забезпечення їх об'єктами соціальної інфраструктури відповідно до визначених соціальних стандартів та нормативів не досягнуто. У 2008–2015 роках в Україні спостерігалось щорічне зменшення сільських населених пунктів (у середньому на 17 од., станом на 01.01.2015 нараховувалося 28504 населені пункти, що на 116 менше порівняно з 2008 роком).

**4.2.** Забезпеченість сіл об'єктами соціальної інфраструктури, насамперед дитячими садочками, низька. За даними Держстату, у 2014 році нараховувалося 9,3 тис. дошкільних навчальних закладів, тобто на три села припадає один дитячий садочок.

**4.3.** У 2014 році нараховувався 1891 загальноосвітній навчальний заклад у сільській місцевості, що на 1816 закладів менше, ніж у 2008 році (13707), тобто на 2,4 села припадає одна школа.

Через низький розвиток мережі лікарських закладів, рівень їх оснащеності та кадрового забезпечення недостатніми є доступність до медичної допомоги сільського населення та її якість. З 2008 року в сільській місцевості у шість разів зменшилось лікарняних закладів та майже на 2 тис. од. фельдшерсько-акушерських пунктів.

**4.4.** За період дії Державної програми зайняте сільське населення зменшилось на 1,3 млн осіб і становило у 2014 році 5,3 млн осіб, а кількість безробітних збільшилась на 0,2 млн осіб. У 2014 році середньомісячна заробітна плата в сільському господарстві згідно із статистичними даними становила 2 476,0 грн і залишається меншою від середньої по країні на 1 004,0 грн та однією з найменших серед галузей економіки.

**4.5.** Чисельність населення країни за період дії Державної програми зменшилась на 3,4 млн осіб, у т. ч. сільського – на 1,4 млн осіб, і станом на 01.01.2015 становила 42,9 млн осіб, у т.ч. сільського – 13,2 млн осіб.

**5.** Мінагрополітики як державним замовником та координатором Державної програми не забезпечено належної координації та здійснення

контролю за виконанням її завдань та заходів; своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу та її фінансового забезпечення у встановленому обсязі, що безпосередньо вплинуло на досягнення визначених програмою прогнозних показників, а саме:

**5.1.** Щодо розвитку соціальної сфери та сільських територій:

**5.1.1.** У рамках виконання регіональних програм підтримки індивідуального житлового будівництва «Власний дім» 8,8 тис. сільських сімей отримали державні пільгові кредити, за рахунок яких введено в дію лише 638,1 тис. кв. м житлового фонду (20,8 відс.), підключено до існуючих комунікацій 6,5 тис. сільських будинків, споруджено 4395,8 км (45,1 відс.) водопровідних і 38,4 км (4,8 відс.) газових мереж відповідно. Крім того, побудовано та реконструйовано 68 (18,4 відс.) під'їзних доріг з твердим покриттям до сільських населених пунктів.

**5.1.2.** У рамках виконання програми «Шкільний автобус» з метою організації безпечного, регулярного і безоплатного перевезення учнів, дітей та педагогічних працівників дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості придбано 2103 шкільні автобуси (59,2 відс. визначеного Державною програмою показника).

**5.1.3.** За 2008-2011 роки у рамках Державної програми побудовано лише дві та реконструйовано п'ять сільських амбулаторій (0,4 відсотка). При цьому будівництво і реконструкція 13 фельдшерсько-акушерських пунктів, як передбачалось програмою, не здійснювалися взагалі.

**5.1.4.** У зв'язку з обмеженим фінансуванням підтримки спорту на селі станом на 01.10.2015 частка сільського населення, яке займається спортом, становить лише 5,6 відс., що менше від визначеного Державною програмою прогнозного показника.

**5.2.** Щодо розвитку аграрного ринку:

**5.2.1.** Ємність внутрішнього ринку окремих продуктів, яка є одним із основних індикаторів, що характеризує продовольчу безпеку, за період дії Державної програми зростає. Задоволення потреб населення у продовольстві здійснюється здебільшого за рахунок продукції вітчизняного виробництва. При цьому найвищий рівень імпортозалежності відзначається на ринку риби і рибопродуктів, за якими у 2014 році порівняно з 2008 роком, враховуючи низьку платоспроможність більшої частини населення, спостерігається зменшення споживання на душу населення з 17,5 кг до 10,8 кг при нормі 20 кілограмів.

**5.2.2.** Частка сільського господарства у валовому внутрішньому продукті становила в 2014 році 16,0 відсотка. При цьому обсяг виробництва валової продукції сільського господарства зростає: у 2014 році у постійних цінах 2010 року – в 1,2 раза порівняно з 2008 роком і становив 251,4 млрд гривень. У цілому за 2008-2014 роки та I півріччя 2015 року виробництво валової продукції становило 1 644,9 млрд грн, що перевищує в 1,6 раза прогнозний показник, визначений Державною програмою.

**5.2.3.** Експорт сільськогосподарської та продовольчої продукції у 2014 році становив 16,7 млрд дол. США (друге місце серед секторів економіки), що на 5,9 млрд дол. США перевищує показник 2008 року (10,8 млрд дол. США). При цьому частка продукції аграрного сектору в експорті у 2014 році становила 31 відс., що майже у 1,5 раза більше відповідного показника 2008 року.

**5.2.4.** Загальний обсяг прямих інвестицій у сільське господарство у 2014 році становив 0,8 млрд дол. США, що у 1,4 раза перевищує показник 2008 року (0,6 млрд дол. США). Разом з тим сума залучених кредитів у 2014 році становила 14,7 млрд грн, або 73 відс. від суми залучених кредитів у 2008 році (20,1 млрд гривень).

**5.2.5.** Обсяг надходжень від сплати податків і зборів підприємствами аграрного сектору до зведеного бюджету України у 2014 році порівняно з 2008 роком зріс у 2,7 раза і становив 46,1 млрд грн, у тому числі 7,3 млрд грн – сільське господарство; 38,5 млрд грн – харчова промисловість і переробка сільськогосподарської продукції; 0,2 млрд грн – видобування солі; 0,1 млрд грн – рибна промисловість.

**5.2.6.** Через неврегулювання питання визначення на законодавчому рівні дієвого належного державного інтервенційного агента товарні та фінансові інтервенції на організованому аграрному ринку не здійснювались, державний інтервенційний фонд не сформовано, що становить загрозу продовольчої безпеки країни.

**5.3.** Щодо фінансового забезпечення аграрного сектору:

**5.3.1.** Завдяки державній підтримці у кредитуванні підприємств агропромислового комплексу шляхом застосування механізму здешевлення кредитів (у формі часткової компенсації вартості відсоткової ставки) протягом дії Державної програми у сумі 2 837,6 млн грн, або лише 30,3 відс. від прогнозного обсягу (9 360 млн грн), 10974 підприємства скористалися цією підтримкою.

**5.3.2.** У результаті надання фінансової підтримки фермерським господарствам у сумі 378,8 млн грн, або 70,6 відс. від прогнозного обсягу (536,5 млн грн), скористалося підтримкою шляхом надання безвідсоткових кредитів фермерським господарствам як на безповоротній основі (для новостворених фермерських господарств у 2008-2010 роках), так і на поворотній основі 4691 фермерське господарство, що позитивно вплинуло на подальший розвиток господарств, надало їм можливість розширювати сферу виробничо-господарської діяльності. Проте за період дії Державної програми частка фермерських господарств, яка скористалася цією підтримкою, становила від 0,1 до 5 відс. кількості зареєстрованих.

**5.3.3.** Дотації на 1 га посівів зернових і технічних культур (11,3 відс. від прогнозного обсягу) виплачувалися лише у 2008, 2010 і 2012 роках. При цьому площа посівів становила 130,2 млн га, що в 1,2 раза більше показника, передбаченого Державною програмою (108,9 млн гектарів).

**5.3.4.** Надання державної підтримки для здійснення селекційних заходів у рослинництві у розмірі 17,4 відс. від прогнозного обсягу дало

можливість закупити 133,4 тис. тонн насіння, що становить лише 21,7 відс. від запланованого показника (614,4 тис. тонн), та виробити 161,4 тис. тонн оригінального насіння суб'єктами господарювання у первинному насінництві, що становить 38 відс. від прогнозного обсягу (425 тис. тонн) і не сприяє покращенню стану селекції і насінництва в Україні, а також становить загрозу національній безпеці.

**5.3.5.** На створення і забезпечення резервного запасу сортового та гібридного насіння кошти державного бюджету (19,2 відс. від прогнозного обсягу) спрямовувались лише у 2008-2013 роках, у 2014-2015 роках фінансування цього заходу не здійснювалося. Як наслідок, станом на 01.01.2015 залишок насіння в Держрезервнасінфонді становив близько 16,5 тис. тонн, що менше одного відс. від загальної потреби країни та може призвести до загрози знищення генофонду кращих сортів насіння вітчизняної селекції, а також відсторонення держави від впливу на функціонування ринку насіння в Україні.

**5.3.6.** Державна підтримка галузі тваринництва за період дії Державної програми у розмірі 18,3 відс. від прогнозного обсягу не забезпечувала досягнення:

- збільшення обсягу виробництва продукції тваринництва шляхом здійснення доплат товаровиробникам за продану ними на переробні підприємства продукцію: молодняку ВРХ підвищених вагових кондицій (фактично отримано 1231,1 тис. тонн при запланованих 2890 тис. тонн); молока (фактично отримано 50534,8 тис. тонн при запланованих 52060 тис. тонн); вовни (фактично отримано 16,1 тис. тонн при запланованих 17 тис. тонн);

- збільшення чисельності худоби у сільськогосподарських підприємствах шляхом здійснення доплати за наявне та прирощене поголів'я корів м'ясного напрямку продуктивності (фактично отримано 242,4 тис. голів при запланованих 426 тис. голів); телиць, закуплених в особистих селянських господарствах (фактично отримано 9,4 тис. голів при запланованих 440 тис. голів); наявності бджолосімей (фактично отримано 13261,6 тис. сімей при запланованих 13400 тис. сімей); виробництва екологічно чистого молока (фактично отримано 84,2 тис. тонн при запланованих 271 тис. тонн).

При цьому поголів'я свиней та птиці збільшилось у 1,2 раза, проте кількість ВРХ у господарствах усіх категорій за даний період зменшилась на 23,5 відс., що є недостатнім для стабілізації та розвитку тваринництва, становлення його як конкурентоспроможної галузі.

**5.3.7.** На формування та відтворення матеріально-технічної бази за період дії Державної програми використано 8,8 відс. коштів державного бюджету від прогнозного обсягу, за рахунок яких сільгосптоваровиробниками закуплено 6,9 тис. од. техніки, що становить 6,3 відс. від загального їх придбання (109,1 тис. одиниць). Як наслідок, основними машинами сільське господарство забезпечене лише на 60-70 відс., що не сприяє відповідності кількісного і якісного складу наявного машинно-

тракторного парку технологічним потребам сільського господарства та безпосередньо впливає на якісне та в оптимальні агротехнічні строки виконання сільськогосподарських операцій.

**5.3.8.** Через недостатню державну підтримку у виконанні програм страхування та гарантування доходів сільськогосподарських товаровиробників (здешевлення страхових премій), яка надавалася лише у 2008-2009 роках, і нестворення Національного агентства з державної підтримки аграрного страхування система страхування аграрного сектору не розвивалася.

**5.3.9.** Непряма державна підтримка, що здійснюється за рахунок створення сприятливої податкової політики, яка, у свою чергу, забезпечується у формі єдиного сільськогосподарського податку та спеціального режиму оподаткування ПДВ, на сьогодні є одним із найефективніших видів державної підтримки сільського господарства, що здійснюється в автоматичному режимі без втручання держави. Протягом дії Державної програми розмір непрямой державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників зріс у 3,1 раза і у 2014 році становив 24,4 млрд грн проти 7,8 млрд грн у 2008 році.

**5.3.10.** Державна підтримка сільськогосподарської дорадчої діяльності у 2008-2012 роках становила лише 10,6 відс. від прогнозного обсягу, що не сприяє належному наданню дорадчими службами послуг з ефективного ведення сільськогосподарського виробництва малими агроформуваннями; впровадженню нових технологій, новітніх досягнень науки і техніки та підвищенню конкурентоспроможності продукції.

**6.** За час реалізації Державної програми не забезпечено виконання передбачених соціальних і виробничих показників і відповідно, визначених заходів за кожним напрямом розвитку аграрного сектору та сільських територій, не створено соціальних, економічних та інших умов для забезпечення необхідних темпів і обсягів виробництва та умов проживання сільського населення, що свідчить про необхідність розроблення нової програми розвитку аграрного сектору на період до 2020 року.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року затвердити.

**2.** Інформацію Рахункової палати до Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року надіслати Верховній Раді України і Президенту України.

**3.** Відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** і

рекомендувати:

- вжити заходів щодо:
  - внесення змін до законодавчих актів, спрямованих на:
    - удосконалення системи державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників;
    - визначення дієвого державного інтервенційного агента для належного формування державного інтервенційного фонду і забезпечення продовольчої безпеки країни;
    - збереження спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість діяльності у сфері сільського та лісового господарства;
  - схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року та її затвердження;
- доручити Міністерству аграрної політики та продовольства забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків.

**4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству аграрної політики та продовольства України для відповідного реагування і рекомендувати:**

- вжити заходів щодо розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України:
  - змін до законодавчих актів, спрямованих на:
    - удосконалення системи державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників;
    - визначення дієвого державного інтервенційного агента для належного формування державного інтервенційного фонду і забезпечення продовольчої безпеки країни;
    - збереження спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість діяльності у сфері сільського та лісового господарства;
  - концепції та проекту Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року;
- забезпечити повернення до державного бюджету коштів у сумі:
  - 319,7 млн грн, отриманих ДСБУ «Аграрний фонд» від продажу облігацій державної внутрішньої позики;
  - 135,9 млн грн, наданих у 2010-2011 роках ДП «Спецагролізинг» як безпроцентна бюджетна позика на закупівлю вітчизняної техніки і обладнання з подальшою їх передачею в лізинг;
- розглянути питання:
  - повернення до державного бюджету 34,3 млн грн, які видані фермерським господарствам як фінансова підтримка на поворотній основі;
  - управління майном, що є державною часткою (15,1 відс.) у ДКПВНДО "УкрНДІагропроект", розташованому за адресою: м. Київ, Соломянська площа, 2 (наказ Фонду державного майна України від 06.08.2003 № 2-АК);
- забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків.

5. Інформацію надіслати Міжфракційному депутатському об'єднанню «Депутатський контроль» відповідно до звернення від 05.03.2014 № ДК-012129.

6. Бюлетень, підготовлений на основі матеріалів аудиту, надіслати народним депутатам України.

7. Оприлюднити рішення та бюлетень на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Шулежко М.Я.

**Голова Рахункової палати**

**Р.М. Магута**